Deutscher Bundestag **Drucksache 17/4661**

17. Wahlperiode 08. 02. 2011

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Dr. Petra Sitte, Nicole Gohlke, Dr. Rosemarie Hein, Dr. Lukrezia Jochimsen, Halina Wawzyniak und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes – Digitalisierung vergriffener und verwaister Werke

A. Problem

In Bibliotheken, Museen, Archiven, Sammlungen und weiteren öffentlichen Einrichtungen wird ein Großteil des kulturellen Erbes gesammelt. Diese Druckwerke, Tonträger, Fotos, Filme und weiteres können durch ihre Digitalisierung konserviert und einer größeren Öffentlichkeit im Internet zugänglich gemacht werden. Nicht zuletzt für Zwecke der Bildung, Kultur und Wissenschaft findet sich in den Beständen eine unerschöpfliche Quelle kreativer Anwendungen und neuen Wissens.

Einer massenhaften oder gar flächendeckenden digitalen Veröffentlichung dieser Bestände stehen allerdings rechtliche Probleme entgegen. Ein Großteil der Werke wird heute nicht mehr kommerziell verwertet und kann als vergriffen bezeichnet werden. Für die Veröffentlichung dieser Bestände gilt bis zum Ende der Schutzfrist uneingeschränkt das ausschließliche Nutzungs- und Schutzrecht der Urheberinnen und Urheber bzw. Rechteinhaber. Ein weiteres, besonders gravierendes Problem stellt die rechtliche Situation dar, wenn die Urheberinnen und Urheber der Werke oder die genaue Rechtesituation nicht ermittelt werden kann und das Werk damit als verwaist gilt. Schätzungen gehen davon aus, dass etwa 30 bis 50 Prozent der Bestände als verwaist klassifiziert werden können, in einzelnen Werkarten auch deutlich mehr.

Neben einer mangelnden finanziellen Ausstattung hat vor allem diese unklare Rechtesituation viele Bibliotheken, Archive, Museen usw. bisher von großen Digitalisierungsoffensiven abgehalten. Projekte wie die europäische digitale Bibliothek Europeana und unter deren Dach die Deutsche Digitale Bibliothek, die dem privaten Projekt der Google-Buchsuche eine öffentliche Alternative gegenüberstellen könnten, werden an einem erfolgreichen Aufbau gehindert.

B. Lösung

Im Rahmen des § 52 des Urheberrechtsgesetzes (UrhG) wird eine Schrankenregelung eingeführt. Öffentlichen Einrichtungen wird nach einer angemessenen standardisierten Suche die digitale Veröffentlichung verwaister und unter bestimmten Umständen vergriffener Werke zu nichtkommerziellen Zwecken, insbesondere der Bildung und Wissenschaft, ermöglicht. Sollten Urheber und Rechteinhaber im Nachhinein berechtigte Ansprüche anmelden, sind diese zu vergüten.

C. Alternativen

Beibehaltung der geltenden Rechtslage, die den Zwecken der Sicherung und Nutzung des kulturellen Erbes zuwiderliefe. Eine weitere Alternative stellt die kollektive Lizenzierung samt Haftungsabtretung im Rahmen von Verwertungsgesellschaften dar, die jedoch rechtliche und finanzielle Unsicherheiten im Vergleich zu einer Schrankenregelung nach sich zieht.

D. Kosten

Für Bund, Länder und Gemeinden entstehen keine Kosten.

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Urheberrechtsgesetzes – Digitalisierung vergriffener und verwaister Werke

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Urheberrechtsgesetzes

Nach § 52b des Urheberrechtsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1965 (BGBl. I S. 1273), das zuletzt durch … (BGBl. I S. …) geändert worden ist, wird folgender § 52c eingefügt:

„§ 52c
Öffentliche Zugänglichmachung vergriffener
bzw. verwaister Werke
durch nichtkommerzielle Einrichtungen

(1) Zulässig ist die öffentliche Zugänglichmachung veröffentlichter Werke zu nichtkommerziellen Zwecken aus dem Bestand öffentlich zugänglicher Bibliotheken, Museen oder Archive, die keinen mittelbar oder unmittelbar wirtschaftlichen Zweck verfolgen,

1. wenn Urheber oder Rechteinhaber dieser Werke nach einer dokumentierten Standardsuche nicht ermittelt werden können oder
2. wenn ein erworbenes ausschließliches Nutzungsrecht an diesen Werken länger als 30 Jahre nicht ausgeübt und die Urheberinnen und Urheber nach einer dokumentierten Standardsuche nicht ermittelt werden konnten. An die Stelle des Urhebers nach § 41 tritt in diesem Fall der Nutzer.

(2) Für die öffentliche Zugänglichmachung nach Absatz 1 ist eine angemessene Vergütung vorzuhalten, die den nichtkommerziellen Charakter der Veröffentlichung berücksichtigt. Der Anspruch kann seitens eines nachträglich bekannt gewordenen Urhebers oder Rechteinhabers nur durch eine Verwertungsgesellschaft geltend gemacht werden.

(3) Dem Recht auf öffentliche Zugänglichmachung kann auch durch den nachträglich bekannt gewordenen Urheber oder Rechteinhaber, unbeschadet der Regelung des Absatzes 2, nicht widersprochen werden, wenn die Voraussetzung des Absatzes 1 vorliegt. Weitere Rechtsmittel gegenüber den neuen Nutzerinnen und Nutzern sind nicht möglich.

(4) Durch die Neuveröffentlichung entstehen keine neuen Rechte an der veröffentlichten Kopie.“

Artikel 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 20. Januar 2011

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Das Vorhaben, das kulturelle Erbe, darunter auch vergriffene und verwaiste Werke, in digitaler Form zu veröffentlichen, trifft auf ein breites gesellschaftliches Interesse. Global, auf europäischer Ebene, aber auch in Deutschland werden Lösungen für das Problem gesucht, Digitalisierungsoffensiven im privaten und öffentlichen Bereich Rechtssicherheit zu verschaffen und die Kosten für Verwaltung und Bürokratie zu begrenzen. Zugleich sollen rechtmäßige Rechteinhaber, insbesondere Urheberinnen und Urheber, angemessen vergütet werden. Die private Initiative der Firma Google soll durch einen nachgelagerten Vergleich mit den Verbänden der Urheberinnen und Urheber sowie der Rechteinhaber (Google Book Settlement) legalisiert werden. Dieser sichert Urheberinnen und Urhebern und Rechteinhabern eine Teilhabe an den wirtschaftlichen Erträgen zu, wenn sie eine Erlaubnis zur öffentlichen Zugänglichmachung erteilen. Im Rahmen dieser Initiative hat Google bereits mehr als 12 Millionen Bücher auch aus europäischen Bibliotheken digitalisiert, die allerdings auf Grund des hiesigen Urheberrechts nicht zugänglich sind.

Auf EU-Ebene ist zuletzt ein Vorschlag für eine Richtlinie der EU-Kommission öffentlich geworden, die die gegenseitige Anerkennung des Status verwaister Werke im Printbereich regeln soll (vgl. Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on mutual recognition of orphan works in the print sector). Dieser Vorschlag sieht die Implementierung einer Einschränkung des Urheberrechts für die Zwecke der Digitalisierung des kulturellen Erbes im Rahmen der Urheberrichtlinie (2001/29/EG) vor. Eine Arbeitsgruppe hat im Auftrag der EU-Kommission zudem weitere Vorschläge für Regelungen auf europäischer Ebene erarbeitet (vgl. REFLECTION GROUP ON BRINGING EUROPE'S CULTURAL HERITAGE ONLINE: Report of the ‚Comité des Sages') und mahnt schnelle Regelungen zur Beförderung der Digitalisierung des kulturellen Erbes auch auf der Ebene der Nationalstaaten an. Es ist zu erwarten, dass eine europäische Richtlinie eine Problemlösung in die genannte Richtung anstrebt.

Auf der nationalen Ebene haben die beteiligten Verbände eine Einigung angekündigt, deren konkrete Details wie etwa die Vergütungshöhe oder die Modalitäten im Falle eines Widerspruchs gegen eine Veröffentlichung bisher nicht bekannt sind. Im Deutschen Bundestag ist auf der Grundlage dieser Übereinkunft jedoch bereits die Änderung des Urheberrechtswahrnehmungsgesetzes vorgeschlagen worden (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten, Bundestagsdrucksache 17/3991). Im Kern beruht die Übereinkunft auf einer Verwaltung der Rechte an vergriffenen und verwaisten Werken durch die Verwertungsgesellschaften samt Haftungsfreistellung der Nutzerinnen und Nutzer. Die letzten vorliegenden Berichte über die konkret vorgesehenen Verfahren räumen den Verwertungsgesellschaften und auch Verlagen ein weitgehendes Recht ein, digitale Veröffentlichungen vergriffener oder verwaister Werke zu unterbinden und setzen diese an die Stelle der tatsächlichen Urheberinnen und Urheber. Zudem sollen öffentliche Einrichtungen, die eine Digitalisierung ihrer Bestände vornehmen, nach dieser Übereinkunft für die Nutzung jedes Werkes Lizenzgebühren an die Verwertungsgesellschaften abführen – auch in dem Fall, dass ein Werk abschließend als verwaist kategorisiert wurde und kein Urheber bzw. Urheberin mehr Ansprüche anmeldet. Die Frage, wie in einem solchen Fall mit einem großen Anteil „überzahlter" Gebühren verfahren wird, blieb bisher unbeantwortet. Diskutiert wird eine Ausschüttung an alle in den Verwertungsgesellschaften organisierten Rechteinhaber. Dies läuft dem im Urheberrechtswahrnehmungsgesetz festgelegten Grundsatz der treuhänderischen Verwaltung der Einnahmen von Verwertungsgesellschaften klar zuwider und ist auch der Sache nach unbegründet, da die Verleger selbst keinen eigenen Beitrag zur Digitalisierung von Bibliotheksbeständen zu leisten bereit sind.

Das genaue Prozedere einer „sorgfältigen Suche" und der Klärung der Rechtesituation scheint zwischen den beteiligten Verbänden umstritten zu sein. Noch liegt dazu keine von allen Beteiligten gezeichnete Veröffentlichung vor, obwohl die Regelung zu den Modalitäten dieser Suche die Umsetzungschancen von Digitalisierungsoffensiven entscheidend beeinflusst. Der Deutsche Bibliotheksverband bemühte sich um eine Klärung dieses Problems auf europäischer Ebene. Dies kommt in einem Schreiben der Vorsitzenden des Deutschen Bibliotheksverbands, Monika Ziller, vom 2. September 2010 an den Präsidenten der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, deutlich zum Ausdruck: Die sorgfältige Suche stelle „ein großes Hindernis auf dem Weg zu einer effizienten Massendigitalisierung dar" und sei zu kostenintensiv. Monika Ziller bittet darum, bei der Einführung einer Schrankenregelung von der Vorschrift eben jener sorgfältigen Suche abzusehen.

Insgesamt sind die Bemühungen der Verbände zu begrüßen. Den vorgeschlagenen Regelungen mangelt es jedoch an Transparenz, Praktikabilität und Rechtssicherheit. Sie würde Verwertungsgesellschaften und Verwertern eine weiter gehende Verfügungsmacht über das kulturelle Erbe einräumen, obwohl diese aus eigenem Interesse bisher keinen Beitrag zur öffentlichen Zugänglichmachung dieser Werke geleistet haben. Dem eigentlichen Charakter dieser Bestände als gesamtgesellschaftlicher Ressource für Bildung, Wissenschaft und Kultur wären damit Zugangs- und Entfaltungsmöglichkeiten entzogen. Die Rolle der Bibliotheken, Archive, Museen und wissenschaftlichen Einrichtungen, die dieses Erbe aus Steuermitteln teilweise über Jahrhunderte sammeln, pflegen und erhalten, würde nur unzureichend gewürdigt.

Die gesetzliche Regelung hingegen versetzt nichtkommerzielle Einrichtungen in die Lage, vergriffene und verwaiste Werke schnell und unbürokratisch zugänglich zu machen, ohne legitimen Nutzungsrechten die Grundlage zu entziehen. Die Anforderungen an eine Suche werden auf praktikable und effektive Regularien begrenzt, die die Einrichtungen in ihrer Leistungsfähigkeit nicht überfordern. Um

die Kohärenz mit europarechtlichen Rahmenregelungen zu gewährleisten, bleibt die Ausnahme vorerst auf nichtkommerzielle Nutzerinnen und Nutzer beschränkt. Sollten die europäischen Gremien eine ähnliche Regelung auch auf kommerzielle Aktivitäten ausweiten, wäre der nationale Rechtsrahmen entsprechend zu ergänzen.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (§ 52c – neu – UrhG)

Zu Absatz 1

Zu Nummer 1

Werke, die nach einem datenbankgestützten, standardisierten Suchverfahren, das öffentlich dokumentiert werden muss, (vorerst) als verwaist zu klassifizieren sind, dürfen im nichtkommerziellen Rahmen veröffentlicht werden. Diese Regelung erfasst Werke, deren Rechtesituation unklar ist, und verschafft den Nutzerinnen und Nutzern dieser Werke eine klare rechtliche Grundlage.

Zu Nummer 2

Diese Regelung erfasst so genannte vergriffene Werke, deren kommerzielle Verwertung (Lieferbarkeit) mehr als 30 Jahre zurückliegt und deren Rechtesituation unklar ist. Es kann davon ausgegangen werden, dass eine nichtkommerzielle Veröffentlichung dieser Werke im Interesse der Urheberinnen und Urheber liegt. Wie für die verwaisten Werke wird auch hier eine im nachfolgenden Absatz 3 beschriebene angemessene Vergütung für die Urheberinnen und Urheber vorgesehen. Die Rechte von Verwertern, die ihre Funktion länger nicht ausfüllen, werden hier zugunsten der Rechte von Urhebern sowie der Nutzerinnen und Nutzer im nichtkommerziellen Bereich beschränkt. Die im Interesse der Verwerter getroffene Regelung des §137l UrhG hat den mit der Verabschiedung formulierten Anspruch (Bundestagsdrucksache 16/1828) bisher nicht eingelöst, eine breite Veröffentlichung in neuer Form zum Nutzen der Urheberinnen und Urheber und der Allgemeinheit zu befördern. Daher ist hier eine präzisierte Vorschrift für den Fall formuliert, dass Verwerter die ihnen eingeräumten Nutzungsrechte nicht wahrnehmen.

Zu Absatz 2

Eine angemessene Vergütung bei nachgewiesenem Anspruch ist hier rechtlich zwingend. Die Einrichtungen sind daher gehalten, Mittel für eventuell anfallende Vergütungszahlungen an Urheberinnen und Urheber sowie Rechteinhaber vorzuhalten. Im Fall der Nichtausschüttung verbleiben die Mittel bei den Einrichtungen.

Zu Absatz 3

Anders als in der oben beschriebenen Übereinkunft von Verlagen, Verwertungsgesellschaften, Bibliotheken und weiteren Verbänden, sollen kommerzielle Verwerter keine weitgehenden Einspruchsrechte gegen eine Veröffentlichung erhalten. Eine solche Regelung würde große Rechtsunsicherheit für die Einrichtungen schaffen, die mit hohem finanziellem Aufwand eine Digitalisierung vorgenommen haben. Da die Urheberinnen und Urheber einer Veröffentlichung bereits zugestimmt haben, stehen einer erneuten Veröffentlichung keine persönlichkeitsrechtlichen Erwägungen entgegen.

Zu Absatz 4

Auch in dem Fall, dass Partnerschaften öffentlicher Einrichtungen mit privaten Dienstleistern eingegangen werden, muss der nichtkommerzielle Charakter der Veröffentlichung erhalten bleiben. Das Entstehen neuer Schutzrechte wird damit ausgeschlossen.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333